

INSTITUT UNIVERSITARI D'ESTUDIS EUROPEUS

# Obs

Observatori de Política Exterior Europea



Working Paper n. 43  
Abril de 2003

**Chipre: escenarios para un futuro incierto**

Isabel Fernández  
Anna Herranz  
Arantxa Tirado

Doctorandas en Relaciones Internacionales e Integración Europea por la UAB

Universitat Autònoma de Barcelona  
Edifici E-1  
08193 Bellaterra  
Barcelona (España)

*Este texto fue redactado en febrero de 2003. El desarrollo de las negociaciones durante el mes de marzo (el diez de marzo era la fecha límite para llegar a un acuerdo) no ha dado los frutos esperados, con lo que la parte greco-chipriota será la única a incorporarse a la UE en mayo de 2004. La solución del conflicto queda aplazada sin fecha.*

## Introducción

Hace más de un cuarto de siglo que Chipre permanece dividido, después de que el ejército turco interviniera en la isla, ante el intento de golpe de estado greco-chipriota respaldado por Grecia. Este episodio concluyó con la ocupación turca de la parte norte de la isla y el trasvase de población entre norte y sur hasta configurar dos territorios étnicamente homogéneos y separados físicamente por la "Línea verde" de Naciones Unidas (Ver anexo nº1). Este conflicto que secciona la isla ha permanecido congelado hasta nuestros días, a pesar de los repetidos intentos y propuestas de paz promovidos por la comunidad internacional<sup>1</sup>. El 11 de noviembre de 2002, el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, presentó un nuevo plan a los líderes chipriotas y a los gobiernos de los estados garantes Grecia, Turquía y el Reino Unido<sup>2</sup>. Dada la coyuntura actual, sobre todo a raíz del proceso de ampliación europea, esta propuesta constituye una oportunidad "histórica" para desbloquear la situación y llegar a un acuerdo definitivo. En estas páginas, planteamos los posibles escenarios de futuro para Chipre, teniendo en cuenta los diferentes elementos que pueden condicionar las políticas exteriores de los actores implicados en el contencioso.

Analizar la cuestión chipriota es también examinar el entramado de relaciones que existen en la región del Mediterráneo oriental, a saber, las relaciones greco-turcas y las relaciones que la Unión Europea (UE) mantiene, por un lado, con Turquía y por el otro, con Chipre. Asimismo nos encontramos ante un caso en el que entran en juego problemáticas y elementos del sistema internacional de muy diversa índole. La relevancia que otorguemos a unos u otros aspectos nos conducirá a hipótesis distintas sobre el desenlace del contencioso. Es por ello que realizamos nuestro análisis desde diferentes perspectivas teóricas de las relaciones internacionales (neorrealismo, neoliberalismo institucional y constructivismo), de las que glosamos a continuación los supuestos básicos.

En el análisis neorrealista tomaremos como referencia la teoría del realismo estructural de Kenneth Waltz<sup>3</sup> y el neorrealismo ofensivo de John Mearsheimer<sup>4</sup>. Ambos autores conciben a los estados como unidades instrumentalmente racionales que compiten por el poder en un sistema internacional anárquico. En este contexto, el poder de los otros estados es siempre una amenaza, ya que es imposible tener la certeza de que éstos no usarán sus capacidades militares de manera ofensiva. Por ello, la preocupación por las ganancias relativas es central, es decir, que los estados no buscan simplemente incrementar sus ganancias (absolutas), riqueza, poder o utilidad, sino acrecentar la ventaja entre sus recursos y los de los otros estados (Donnelly, 2000:58). También el mantenimiento del equilibrio de poder debe estar siempre presente, teniendo en cuenta que el objetivo último de los estados es garantizar su propia supervivencia. Veremos como este enfoque puede ser apropiado para analizar la política exterior de los actores en el caso chipriota, ya que éstos se encuentran ante un entorno ciertamente hostil y en el que abundan las incompatibilidades de intereses. Desde la perspectiva neorrealista se considera que las instituciones tienen una influencia mínima en las relaciones entre estados, por lo que se pueden obviar en el análisis.

No obstante, en un segundo apartado incluiremos el papel de las instituciones multilaterales, por su papel central en un contexto internacional crecientemente interdependiente y más en concreto, por la importancia de la UE en el entramado de relaciones del Mediterráneo oriental. Para ello utilizaremos la aproximación del neoliberalismo institucional de Robert Keohane y Joseph Nye. Aunque esta perspectiva comparte los presupuestos neorrealistas sobre la anarquía del sistema y la centralidad de los estados considerados como actores racionales, se considera que las instituciones constituyen elementos de orden en el sistema y medios esenciales para alcanzar la cooperación. Asimismo, debido a la interdependencia y la globalización del sistema internacional,

los aspectos de *high politics* (seguridad militar) pierden relevancia en favor de las cuestiones de *low politics* (economía, medio ambiente, derechos humanos, etc.). En un marco regional tan altamente institucionalizado como es la UE y sus próximos socios, tomarán importancia aspectos como los intereses mutuos y la preocupación por las ganancias absolutas y el bienestar económico.

A pesar de la importancia que estas perspectivas atorgan a la estructura del sistema internacional, no podemos por ello olvidar el papel central que juegan las identidades en un conflicto de carácter etno-nacionalista como es el de Chipre. En este tercer apartado, nuestras herramientas de análisis serán las del constructivismo, sobre la base de la formulación de Alexander Wendt<sup>5</sup>. Examinaremos cómo contribuiría el Plan de Naciones Unidas al entendimiento entre las comunidades chipriotas, teniendo en cuenta que los significados a través de los cuales se organiza la acción surgen de la interacción. Asimismo, nos centraremos en el proceso de construcción de las identidades de los actores e intentaremos explicar cuáles han sido los cambios que éstas han experimentado en el transcurso del conflicto, teniendo en cuenta que en algunos casos, la interacción refuerza las comprensiones mutuas, mientras que en otros casos, puede propiciar su transformación.

Previamente, veamos las claves de la propuesta que Naciones Unidas ha puesto sobre la mesa de negociación.

## I. El plan de Naciones Unidas

El plan intenta reconciliar dos visiones opuestas acerca del modelo del nuevo estado Chipriota. La opción deseada por los Greco-chipriotas es una Federación bicomunal y bizonal, en la línea de las anteriores propuestas de Naciones Unidas; por su parte, los Turco-chipriotas desde 1999 han abogado por una confederación. A medio camino, la propuesta de la ONU supone un proyecto de estado soberano, o común, que representaría a Chipre en el ámbito internacional, pero que estaría compuesto por dos entidades independientes (componentes estatales), siguiendo el modelo suizo de gobierno federal y cantones. Los estados constituyentes tendrían su propia constitución como en el caso belga. Por ejemplo: el estado común asumiría las obligaciones de Chipre en la Unión Europea, pero los estados constituyentes participarían en la elaboración de las posiciones chipriotas por la vía de sus acuerdos de cooperación. Los temas más susceptibles que el plan contempla son los siguientes: gobierno, territorio y seguridad.

En lo referente al gobierno, un Consejo federal de 6 miembros estaría en cabeza del estado Federal. La presidencia y la vicepresidencia sería asegurada por rotación cada 10 meses, y no podrían coincidir dos presidentes sucesivos de una misma comunidad. Tampoco el consejero o ministro de Asuntos Exteriores y el de asuntos europeos podrían provenir de la misma entidad. Durante un periodo de transición de tres años, el texto prevé que los líderes de las dos comunidades fueran co-presidentes de Chipre. El Parlamento consistiría en una cámara alta, con representación 50-50 y una cámara baja 60-40 en favor de la mayoría greco-chipriota. La corte suprema, conformada por nueve jueces, tres de cada comunidad y tres no chipriotas, se encargaría de resolver los contenciosos entre las dos entidades.

Con respecto al territorio, los turcochipriotas, que actualmente controlan el 37 por ciento de la isla, deberán ceder entre un 7 y un 9 por ciento de su territorio. Por ejemplo, esto permitiría a los greco-chipriotas recuperar la administración de las ciudades, ahora desocupadas, de Morphou y Famagusta. Se calcula que unos 200.000 refugiados Greco-chipriotas podrían regresar a sus casas, mientras que algunos pobladores turcos podrían acceder a la ciudadanía en función de los años de residencia en la isla.

Por ultimo, en el aspecto de seguridad, el plan acepta la instalación de tropas turcas (actualmente 35.000) y griegas (alrededor de 13.000) inferiores a diez mil soldados, pero con la perspectiva de una desmilitarización progresiva<sup>6</sup>.

## II. Los intereses y el poder

Aunque Chipre es una isla de 9.250 km<sup>2</sup>, su importancia a lo largo de la historia ha radicado en su privilegiada ubicación geoestratégica en el Mediterráneo Oriental. De hecho el conflicto entre ambas comunidades es, en buena medida, la extrapolación de una rivalidad histórica entre Grecia y Turquía –otrora Imperio Otomano. El frágil equilibrio en la zona lleva a la priorización de la seguridad y de los intereses nacionales definidos en términos de poder. Partiendo de este supuesto, exponemos los intereses de los actores en cuatro temas íntimamente relacionados con Chipre: las relaciones entre Grecia y Turquía, la cuestión UE y Turquía, la reacción chipriota ante el plan de Naciones Unidas y Chipre ante el proceso de ampliación europea.

Tanto Grecia como Turquía desean mantener su equilibrio de poder en la zona, debido a la percepción constante de amenaza recíproca y, en este juego de pesos y contrapesos, Chipre constituye una pieza clave. Ambos países tienen razones para una desconfianza que les ha llevado al clásico *dilema de seguridad* formulado por John Herz<sup>7</sup>. En este sentido, actitudes como el mantenimiento de la "Doctrina de defensa Conjunta" por parte de Grecia y los greco-chipriotas, la compra de misiles S-300, o la construcción de la base aérea de Paphos, confirman los temores turcos. Por su parte, los griegos y los greco-chipriotas tienen amplias razones para justificar el mantenimiento de sus fuerzas en Chipre, ya que Turquía desea mantener el control de seguridad en la zona a tal punto que insiste en la pretensión de reducir el espacio aéreo y el territorio marítimo en el mar Egeo; además, Turquía ha ido aumentando su número de soldados en el norte de Chipre y ha previsto el aumento del presupuesto militar en 90 billones de dólares destinados a la modernización de la defensa nacional en los próximos 20 años (Lindley, 1997)<sup>8</sup>.

En este contexto, Turquía centra su posición hacia Chipre en dos intereses concretos: el primero, prevenir que Chipre se convierta en una base griega, hecho que completaría el cerco a Turquía por islas griegas, y el segundo, proteger a los turco-chipriotas (y ahora, los mas de 100.000 pobladores turcos). Aunque recientemente Turquía haya manifestado ciertos signos de cambio en su postura tradicional, lo cierto es que continúa considerando a Chipre como una cuestión nacional. Como lo afirmó recientemente el portavoz del Ministro de Asuntos Exteriores, Yusuf Buluc:

"no hay cambio en nuestro objetivo de fundar un nuevo partenariado que proteja la atmósfera de paz existente en Chipre, que asegure una garantía activa y efectiva de Turquía sobre Chipre que mantenga el equilibrio Grecia-Turquía y que acepte la igualdad soberana de las dos partes sobre la isla (...) "<sup>9</sup>.

Por su parte, Grecia, aun teniendo menor fuerza militar que Turquía (ver anexo nº 2), ha presionado en el seno de la Unión Europea para incluir a Chipre en la quinta ola de ampliación, con el firme propósito de deponer una situación considerada ilegítima en la isla. Grecia es consciente de que Turquía es militarmente dominante en la región, y de que hay pocas posibilidades de que una organización o estado (incluyendo Grecia y los estados Unidos) pudieran ayudar a Chipre en caso de guerra con Turquía (Lindley, 1997; Olgun, 1999).

Si la Unión Europea ha aceptado incluir a Chipre, ha sido debido a una "lógica de las consecuencias", es decir, siguiendo los criterios de utilidad y eficiencia para evitar incurrir en los costes que supondría un rechazo a la petición de Grecia (Sjursen, H. y Smith, K, 2002). La UE, a parte de un compromiso retórico de encontrar una solución duradera al conflicto, ha emprendido pocas acciones efectivas para cambiar la situación en la isla. La aproximación de potencia civil en el contencioso chipriota no ha sido aprovechada, aunque la UE ha tenido numerosas

oportunidades para ello<sup>10</sup>. Muchos de los estados miembros mantienen importantes relaciones con Turquía que no les interesa dañar. Éste es, por ejemplo, el caso de Alemania y Francia que siempre han destacado por su política pro-turca, debido principalmente a sus importantes relaciones comerciales con Turquía y al elevado porcentaje de inmigración turca en estos países<sup>11</sup>. No obstante, a pesar de estas relaciones, la inclusión de Turquía en la UE levanta muchas reticencias, debido a su tamaño demográfico, su precaria situación económica y su base cultural islámica.

La voluntad turca de ingresar en la UE es explícita desde hace décadas por motivos económicos y por su alineación pro-occidental, siendo ésta su mejor alternativa geoestratégica en la región. Un buen comienzo, y exigencia de la UE, para el inicio de las negociaciones sería ceder en la cuestión chipriota. Sin embargo, las elites políticas y militares turcas están preocupadas por las intenciones reales de la UE acerca de la aceptación de Turquía (Melakopides, 2002). Como afirma Gunduz Aktan:

“Nuestras sospechas hacia la UE son ahora mucho mas intensas. Tememos que la UE haya estado usando estrategias para contenernos, a pesar de su voluntad de admitirnos como miembros con la intención de asegurar que Chipre y las disputas en el Egeo, serán resueltas a favor de Grecia. Creemos que su objetivo ha sido dividir Turquía, incrementando sus demandas en relación a los derechos de las minorías”<sup>12</sup>.

Esta desconfianza por parte de Turquía ante las intenciones de la UE nos lleva a la clásica situación de *dilema del prisionero*, que hace imposible que Turquía ceda primero a favor de una resolución del conflicto de Chipre (véase el siguiente cuadro).

#### Cuadro nº1: Relaciones UE-Turquía desde la perspectiva neorrealista

		TURQUÍA	
		cooperación	defección
UNIÓN EUROPEA	cooperación	C,C 3,3	C,D 1,4
	defección	D,C 4,1	D,D 2,2

*Dilema del Prisionero*

El dilema del prisionero es el más simple de los modelos de teoría de juegos que implican a dos actores racionales que deben escoger entre la estrategia de la cooperación (C) o la defección (D). Cada celda del cuadro representa la intersección de las estrategias escogidas por cada jugador (el primer resultado corresponde al participante de la izquierda o fila, y el segundo al participante de arriba o columna). La definición de preferencias relativas de los participantes en el dilema del prisionero es el siguiente:

$$DC > CC > DD > CD$$

Desde una óptica de *realpolitik*, la opción preferida de la UE sería mantener a Turquía en su esfera de influencia y en actitud cooperadora, aunque de momento, posponer su adhesión (D,C). En este escenario ideal para la UE, Turquía seguiría la aplicación de las reformas y cooperaría en promover la reunificación de Chipre. Esta estrategia se vería confirmada por el hecho de que la UE siempre ha utilizado las siguientes políticas de doble rasero: mientras que por un lado se han ido profundizando las relaciones económicas con el Acuerdo de Asociación, por el otro, el incumplimiento de los criterios políticos (respeto a los derechos humanos y la democracia) se han utilizado para obstaculizar su camino hacia la adhesión. Algunos autores han destacado el trato diferencial de Turquía con respecto de otros países candidatos como Rumanía y Bulgaria, que tampoco cumplían los criterios en materia de respeto de derechos humanos en el momento de iniciar las negociaciones de adhesión y, no obstante, han recibido un apoyo político y financiero firme para las reformas.

El escenario preferido para Turquía sería aquel en que se desbloqueara el inicio de las negociaciones de adhesión, pero sin por ello tener que ceder ante cuestiones que forman parte de su interés nacional, como es su control sobre la parte turco-chipriota (C,D). La presión que Turquía mantuvo antes del Consejo Europeo de Copenhague para vincular su propio ingreso en la Unión a la adhesión y solución del conflicto chipriota, confirman esta perspectiva.

La segunda mejor opción para ambos, sería la cooperación (C,C), es decir, que Turquía siguiera un firme compromiso con las reformas, incluyendo una solución negociada para Chipre, y que por su parte, la UE se comprometiera claramente con la adhesión turca, con el objetivo de mantener una relación armoniosa con Ankara.

No obstante, lo que nos muestra el *dilema del prisionero* es que debido a la incertidumbre que existe entre ambas partes, ninguna de ellas va a querer cooperar primero, por temor a ser engañados, es decir, encontrarse en la situación (D,C) en el caso de Turquía y (C,D) en el caso de la UE. Este temor es más acentuado por parte de Turquía, ya que es el participante que saldría más perjudicado de una posible defección de la UE. Turquía puede proseguir las reformas y ceder en temas tan sensibles como el de Chipre o el contencioso en el mar Egeo, pero sin la certeza de que en 2004 la UE se decida en favor de iniciar las negociaciones de adhesión. La oposición de algunos estados miembros y de buena parte del Partido Popular Europeo a esta adhesión confirman las sospechas turcas. La UE, por su parte, demostró también su desconfianza ante las reformas turcas cuando reafirmó en Copenhague que hasta que Turquía no demuestre su aplicación efectiva no podrá iniciar negociaciones y que la adhesión de Chipre sigue siendo independiente de la solución del conflicto.

De este juego se desprende que el resultado más probable es D,D, es decir, la intransigencia de Turquía respecto de Chipre y por tanto, la adhesión solamente de la parte sur a la UE. Esto motivaría la anexión definitiva de la parte turco-chipriota por parte de Turquía, hecho que retrasaría la adhesión turca. Esto a su vez, comportaría un aumento de la hostilidad por parte de Ankara hacia la UE.

En cuanto a las comunidades chipriotas, aunque el plan de Naciones Unidas pretenda promover una solución que integre los intereses de ambas, permanecen muchos obstáculos para un acuerdo. Consideramos que el problema más importante del plan es que en términos de ganancias relativas, los greco-chipriotas salen claramente perjudicados; aunque ambas partes puedan ganar en términos absolutos, en un contexto de temor por la propia supervivencia, independencia o seguridad, las ganancias relativas son más importantes (Waltz, 1979). En términos económicos, los turco-chipriotas pasarían de una situación de aislamiento y sanciones internacionales, al acceso a los mercados y fondos comunitarios y al retorno del turismo, actividad vital en la isla. También el retorno de los expatriados supondría una inyección en la maltrecha economía turco-chipriota. A nivel político, la RTNC (República Turca del Norte de Chipre) conseguiría el reconocimiento internacional y una igualdad de status con la parte sur, nunca antes alcanzada. En contraste, los greco-chipriotas, teniendo la posibilidad de acceder a la UE, sin contar con la parte septentrional, han perdido los incentivos para negociar, ya que podrán disfrutar de los beneficios económicos que le aportará dicha adhesión, además de tener su seguridad garantizada. La UE ha dado reconocimiento internacional a la soberanía de la República de Chipre. Entonces, ¿por qué querrían los greco-chipriotas compartir la soberanía de la isla en clave de igualdad con los turco-chipriotas? Es dudoso que, en términos de interés nacional, las ganancias absolutas que la parte sur conseguiría con el plan (la unidad del país y el regreso de los refugiados) se prioricen ante la pérdida relativa que implicaría otorgar la igualdad de status a una comunidad separatista mínima. De igual modo, en el caso de los turco-chipriotas, la aceptación del plan es difícil. Estos perciben la aproximación de la UE como sesgada a favor de los greco-chipriotas, de manera que creen que su seguridad se vería dañada, a menos que la UE desarrolle una actitud más equilibrada hacia las dos comunidades. Después de todo, es la seguridad estatal y societal<sup>13</sup> lo que priorizan, y no el bienestar económico. La posición del líder turco-chipriota, Raulf Denktash, es clara al respecto: "Deberíamos tener en cuenta si nuestra entrada en la UE se va a hacer a costa de nuestra igualdad y derechos. La gente no puede abandonar su estado por una mayor calidad de vida"<sup>14</sup>. Asimismo, la desconfianza hacia la UE queda patente en la declaración de Denktash ante la segunda propuesta de Naciones Unidas: "Nuestras inquietudes y sospechas a cerca de nuestro estatuto persisten"<sup>15</sup>.

Por último, desde la perspectiva neorrealista, deberíamos considerar que el papel de las instituciones internacionales no ha sido relevante para el caso estudiado. Esto es porque en un contexto de anarquía, la cooperación es difícil, sobretudo en áreas que afectan la seguridad nacional (Gilpin, 1981). Según la *No effects thesis* de Mearsheimer, las instituciones están basadas en el cálculo egoísta de las grandes potencias, de manera que en realidad, los elementos de cooperación institucionalizada dependerán de lógica de competencia por la seguridad en el sistema (Mearsheimer, 1995). Por un lado, la ONU ha demostrado no tener impacto en la política exterior de los dos gobiernos chipriotas porque "la voluntad de la comunidad internacional" no es otra que la de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad<sup>16</sup>. Además, su valor como actor neutral puede cuestionarse, lo que causa suspicacias entre los actores del caso analizado. En el contexto actual, los greco-chipriotas sobretudo, temen que el plan esté demasiado sesgado

a favor de estados Unidos y Gran Bretaña, quienes dependen de la alianza con Turquía en la actual guerra contra Irak. Por otro lado, la OTAN también ha jugado un papel irrelevante. Aun teniendo interés en eliminar un tema políticamente tan explosivo para la Alianza Atlántica, como es el de Chipre, debido a la presencia de Grecia y Turquía en la organización, nunca se ha podido poner en marcha la maquinaria multilateral. Es más, el valor geoestratégico turco y su papel vital en el seno de la Alianza Atlántica es motivo suficiente para abstenerse de actuar.

### III. Las instituciones multilaterales

Si bien se puede argumentar, como acabamos de ver, que las instituciones internacionales no han influido significativamente en el caso estudiado, en este apartado se intentará probar el valor de éstas como medio para conseguir la cooperación. Aunque Chipre forma parte de diversas instituciones internacionales<sup>17</sup>, vamos a considerar solamente tres, debido a su relevancia para el caso estudiado. En primer lugar, se analizará de manera especial el papel de la Unión Europea y su proceso de ampliación como oportunidad para el acuerdo, ya que en conflictos tan arraigados como el analizado, la cooperación regional y las aproximaciones a la resolución de conflictos que trasciendan el estado pueden ser de gran utilidad. En segundo lugar, se examina brevemente el papel de Naciones Unidas, que aunque limitado, ha sido y sigue siendo en el momento actual, de vital importancia en tanto que institución dedicada a la mediación y al mantenimiento de la paz. Por último, se hará un breve comentario sobre el papel de la Alianza Atlántica, sobretudo por su utilidad de cara a proporcionar un marco de seguridad efectivo en caso de acuerdo entre las dos comunidades chipriotas.

#### 1. La Unión Europea

La Unión Europea es un elemento clave a la hora de analizar las diferentes opciones de política exterior de los actores implicados por varios motivos. Primero, la perspectiva de la adhesión de Chipre abierta en el Consejo Europeo de Helsinki de 1999 ha generado un efecto catalizador en las negociaciones del plan de paz. Segundo, la formalización de la candidatura de Turquía a la UE, establecida también en Helsinki, ha influenciado la posición turca hacia Chipre. Por último, el marco institucional de la UE puede proveer los incentivos necesarios para un cambio de actitud por parte de los dos gobiernos chipriotas.

La perspectiva ya irreversible de la adhesión de Chipre provocó una presión sin precedentes para un acuerdo por parte de la Unión Europea. Se ha señalado que la decisión tomada en Helsinki de desvincular la adhesión chipriota a una solución previa del conflicto sólo consiguió desincentivar a la parte greco-chipriota a buscar un acuerdo; no obstante, cabe matizar que el Consejo Europeo de Helsinki no acordó aceptar incondicionalmente a Chipre, sino que tomaría en consideración "todos los aspectos relevantes", con lo cual la UE se guardó una baza para presionar también al gobierno de la República de Chipre. El ímpetu de esta nueva situación se demuestra en el hecho de que ya en diciembre de 1999, Denktash y Clerides accedieron a iniciar las llamadas "conversaciones de proximidad" bajo el auspicio de Naciones Unidas. Es indicativo el dato de que durante el primer semestre de 2002, los líderes chipriotas mantuvieron un total de 35 encuentros directos<sup>18</sup>. Esto indica que aunque no se hayan producido cambios sustanciales en las posiciones en las partes directamente implicadas, el calendario maratónico de la ampliación ha promovido las negociaciones y ha dado un carácter de urgencia a la consecución de un acuerdo.

En cuanto a la posición de Turquía post-Helsinki, son varios los cambios de rumbo que observamos en su política exterior respecto a Chipre. En primer lugar, el nuevo estatus de Turquía hacia la UE se tradujo en un acercamiento e intento de reformular las relaciones greco-turcas; esto se concretó en una serie de acuerdos de *low politics* ratificados por ambos gobiernos<sup>19</sup>. En segundo lugar, si bien es cierto que Turquía no ha rebajado su intransigencia en relación a Chipre, hay indicios para descartar la idea que Turquía, des de una óptica de *realpolitik*, priorice el control de Chipre a una futura adhesión a la UE. Por una parte, Turquía se ha comprometido

ampliamente con la opción europea, adoptando una serie de reformas de gran calado para adecuarse a los Criterios de Copenhague, condición indispensable para poder iniciar las negociaciones de adhesión. Por otra parte, resulta difícil que Turquía ponga en peligro su estrategia europea por Chipre, teniendo en cuenta que el acercamiento estratégico con sus vecinos de Asia central ha resultado ser, hasta el momento, una alternativa poco fructífera. Además, en el actual contexto regional resulta cada vez más inconsistente argumentar que Turquía debe mantener Chipre para preservar la seguridad y equilibrio de poder en el Mediterráneo, ya que las intenciones de Grecia, con su "Doctrina Simitis", ni las de la UE no contemplan un enfrentamiento con Turquía. En tercer lugar, podemos argumentar que la incertidumbre de Turquía respecto de las intenciones de la UE con relación a su adhesión han empezado a disiparse. Son muchos los contactos y las declaraciones de los líderes europeos a favor de un compromiso con Turquía, y de manera formal, se estableció en el histórico Consejo Europeo de Copenhague ciertas garantías de que los procesos de adhesión son irreversibles<sup>20</sup>. Si no fuera así, ¿por qué habría decidido Turquía desbloquear finalmente el acuerdo UE-OTAN en Copenhague que posibilitará a la UE emprender sus propias misiones militares?. Como conclusión, pensamos que la priorización de la UE por parte del nuevo gobierno turco, junto con esta menor incertidumbre hacia las intenciones de la Unión, hacen pensar que será posible superar la situación de *dilema del prisionero* expuesta en el apartado anterior (ver cuadro nº2). Las palabras del analista Mehmet Ali Birand son claras al respecto "Turquía se encuentra finalmente ante una oportunidad histórica (...) Cualquier solución será mejor que ninguna (...) una situación de acuerdo estará más en la línea con los intereses de Turquía a largo plazo"<sup>21</sup>. Respecto de por qué Turquía mantiene entonces una posición intransigente, se ha señalado, entre varias razones, que ello se puede atribuir a la estrategia de *pazarlık* o regateo oriental (Melakopides, 2002).

## Cuadro nº2: Relaciones UE-Turquía desde la perspectiva del neoliberalismo institucional

Desde la perspectiva neorrealista, se considera que incluso en aquellas situaciones donde domina la situación de dilema del prisionero las normas internacionales e instituciones pueden ayudar a superar el dilema e incluso transformar el juego (Donnelly, 2000:153).

Según Robert Axelrod y Robert Keohane (1985), existen un buen número de estrategias para alcanzar la cooperación entre actores que se encuentran en situación de dilema del prisionero. En el juego entre la UE y Turquía, dos de estas estrategias pueden tener un papel fundamental:

En primer lugar, la "extensión de la sombra del futuro" implica que no existe una única partida en la que los participantes deban escoger entre la cooperación o la defección, sino que las series de interacciones serán indefinidas. En este sentido, debido al alto grado de institucionalización de las relaciones entre la UE y Turquía, los beneficios mutuos de un entendimiento a largo plazo inducirán a las partes a cooperar.

La segunda estrategia consiste en la "vinculación de temas". Esta explica como la tentación de la defección en un tema desaparece por la necesidad de obtener la cooperación en otro de los temas que entra en el mismo paquete del acuerdo. Esta estrategia afecta sobretudo la posición de Turquía, ya que como hemos visto anteriormente, su eventual oposición a una reunificación de la isla de Chipre y su hostilidad hacia la UE por la eventual adhesión de la parte sur, hipotecaría un posible futuro de Ankara como socio comunitario. Y tal como hemos argumentado, Turquía está en una posición poco favorable en el juego ya que por el contexto regional actual, Ankara carece de alianzas geoestratégicas alternativas a la UE, o lo que se ha llamado BATNA (*Best Alternative to Negotiated Agreement*).

		TURQUÍA	
		cooperación	defección
UNIÓN EUROPEA	cooperación	C,C 4,4	C,D 1,3
	defección	D,C 3,1	D,D 2,2

*La caza del ciervo*

Axelrod y Keohane consideran que estas estrategias son posibles entre participantes en regímenes internacionales u organizaciones intergubernamentales. Entre la UE y Turquía existe un marco consolidado de Asociación y una estrategia de pre-adhesión a largo plazo, de manera que existe un claro compromiso para cooperar.

Sin embargo, desde el neoliberalismo institucional también se ha analizado como las normas e instituciones pueden inducir a los estados a redefinir sus intereses, y por tanto, la estructura del juego. En el caso analizado podemos suponer que dado el actual marco regional europeo, los actores preferirán la cooperación mutua (C,C) que la tentación de engaño, transformando así el juego en el modelo de "caza del ciervo". La estructura de preferencias relativas será, en este caso: CC > DC > DD > CD.



Así, podemos asumir que el compromiso de la UE con la futura adhesión turca es firme y que Turquía, por su parte, prioriza el horizonte europeo al mantenimiento de su parcela de poder en el Mediterráneo Oriental. En este juego, la estrategia de cooperación por parte de ambos actores es dominante, de manera que el *pay-off* será (D,D).

En cuanto a las dos partes chipriotas, resulta evidente que la mejor solución posible es la adhesión de toda la isla ya que éste es un caso de ganancias absolutas por ambas partes. Si bien es cierto que los turco-chipriotas aparecen como los más beneficiados por el plan de Naciones Unidas en términos relativos, ambas partes ganarían en desarrollo económico y social, lo cual constituye también una dimensión importante de la seguridad y la estabilidad. En el marco de un acuerdo que pueda garantizar la seguridad de las dos comunidades, ambas priorizarán los beneficios económicos y societales. La UE ofrece una oportunidad para que ambos líderes chipriotas adopten la ampliación como contexto estratégico para romper el *impasse* y para que puedan empezar un programa pragmático de cooperación. La flexibilidad que la nueva entidad necesitaría podría aprovechar la experiencia del marco Europeo, un ejemplo de soberanías compartidas y de nuevos procesos transnacionales, supranacionales y sistemas de gobernanza multinivel.

## 2. Naciones Unidas

Con respecto a las Naciones Unidas, aun reconociendo que esta "institución para la gobernanza mundial"<sup>22</sup> no es más que la suma de sus partes y que está sujeta a la voluntad de los miembros del Consejo de Seguridad, podemos afirmar que ésta ha jugado un papel esencial en el caso estudiado. La presencia de Naciones Unidas en la isla ha sido ininterrumpida desde 1964 (a través de su fuerza de mantenimiento de la paz UNFICYP), pero destacaremos únicamente su influencia en el momento actual.

En primer lugar, independientemente de si Naciones Unidas ha influido sobre el desarrollo y contenido de las posiciones de las partes en las negociaciones, pensamos que es importante destacar que sin las tareas de mantenimiento de la paz de ésta organización multilateral, la posibilidad de estallido de conflicto violento sería mucho más elevada. La creación de un clima adecuado para la negociación es pues una contribución esencial de Naciones Unidas. De todas maneras, creemos que Naciones Unidas también ha influido en las negociaciones. En conflictos étnicos prolongados como el analizado, es difícil esperar que los líderes lleguen solos a negociar y accedan a darse concesiones mutuas. De aquí la importancia del papel de terceras partes para promover un cambio en las posiciones de los actores. En este sentido, no hay otro actor más legitimado que Naciones Unidas para proponer un plan de paz y guiar las partes hacia un acuerdo.

A partir de 1999 Naciones Unidas ha contribuido a las negociaciones con el aumento de sus esfuerzos de mediación. Ésta se ha intensificado a medida que se ha ido acercando el horizonte de la ampliación europea, como lo demuestra la visita del Secretario General de Naciones Unidas a la isla en mayo de 2002, hecho que no se había repetido desde 1979. Con todo ello se ha contribuido a darle más autoridad moral a los buenos oficios y a realzar la importancia del conflicto de Chipre en la agenda internacional. Por otra parte, como redactor del actual acuerdo de paz, Naciones Unidas ha tenido una influencia incuestionable, fijando el punto de partida y los límites de la negociación. Ha cobrado una gran importancia, por ejemplo, que finalmente se haya reconocido "la igualdad de estatus de los estados componentes", condición indispensable para los turco-chipriotas. Por otra parte, el papel que Naciones Unidas puede jugar ante un posible acuerdo de paz y posterior transición también influye en las decisiones de los actores implicados, ya que ello ofrece ciertas garantías de cumplimiento de los compromisos, factor indispensable para la cooperación. Algunas de estas funciones, podrían ser: monitoreo de la retirada de las fuerzas militares y certificación de la desmilitarización de la isla; supervisión de las elecciones; y asistencia a la administración civil y coordinación entre las dos zonas, en temas como por ejemplo el suministro eléctrico (Lindley, 1997).

### 3. OTAN

Por último, la OTAN, como hemos mencionado, nunca ha podido ejercer una presión destacada sobre los líderes chipriotas. No obstante, la Alianza ha supuesto, por un lado, un factor de estabilidad y un marco de cooperación esencial entre Grecia y Turquía, y por el otro, su credibilidad la convierte en un actor de gran utilidad en caso de acuerdo entre los gobiernos chipriotas. La posibilidad de una misión de la OTAN bajo resolución de Naciones Unidas sería aceptada por todos los actores y proveería de una amplia estructura multilateral para la seguridad y el cumplimiento del acuerdo de paz. Esto facilitaría también abrir el tema de una futura adhesión de Chipre a la OTAN, ya que de momento la isla ha quedado excluida de la recién desbloqueada Política Europea de Seguridad y Defensa, sin que ello implicara remilitarización de la isla (véase el caso de Islandia).

## IV. Las ideas e identidades

En este apartado analizaremos brevemente el proceso por el cual las comunidades chipriotas han llegado a una construcción del "otro" que ha conducido a la perpetuación del conflicto hasta nuestros días. Habida cuenta de esta situación de enquistamiento del conflicto, argumentaremos la manera como el plan de Naciones Unidas puede proporcionar un marco de compromiso por la paz a partir del cual intensificar la mutua comprensión entre las comunidades. Asimismo, intentaremos explicar el cambio de posición del nuevo gobierno turco, considerándolo un caso de transformación de la identidad y de los intereses como producto de la interacción.

Las raíces del conflicto de Chipre se encuentran en las seculares relaciones conflictivas entre Grecia y Turquía, unas relaciones jalonadas de invasiones territoriales, ataques recíprocos, vulneración mutua de derechos fundamentales, etc. Los habitantes de la isla heredaron, por tanto, unas identidades que arrastraban siglos de enfrentamientos a sus espaldas y cuyas diferencias fueron exacerbadas bajo los dominios otomano y británico. Sin embargo, hasta mediados del siglo XX las tensiones entre los chipriotas se daban en líneas religiosas y de clase. No es hasta más adelante que aparecen los clivajes étnicos y nacionales (Brey, 1994a). De tal suerte, actualmente nos encontramos ante un conflicto "inter-comunal" entre turco-chipriotas y greco-chipriotas cuya resolución está estancada debido, en gran parte, a un delicado equilibrio en los intereses de las élites participantes –conflicto "inter-élite" (Tocci, 2002b). Estas élites han sido las generadoras de un imaginario acerca del "otro" y han fomentado la perpetuación de unas identidades que, como veremos más adelante, en lugar de mitigar las diferencias históricas, étnicas, lingüísticas y religiosas que cada comunidad poseía, las han convertido en parte de dos etnonacionalismos excluyentes. Siguiendo a Alexander Wendt, la posición de los viejos líderes Denktash y Clerides sería un ejemplo de la inhibición del cambio estatal cuando los actores están interesados en mantener los roles de identidades estables.

La identidad de los greco-chipriotas es eminentemente griega y, por tanto, comparten la base cultural europea. La defensa de la "enosis"<sup>23</sup>, por parte de sus elites, ha sido su bandera durante gran parte de su historia. Mientras, lo mismo se puede afirmar de los turco-chipriotas respecto a Turquía, con su lucha por el "taksismo"<sup>24</sup>. En la RTNC, la imbricación con Turquía aun es tal que gran parte de su actual población la conforman inmigrantes turcos<sup>25</sup>. En este sentido, se puede considerar que las decisiones políticas de la élite turca, con Rauf Denktash a la cabeza, son indivisibles de la política exterior seguida por Ankara chipriota (Tocci, 2002).

El plan de Naciones Unidas establece la posibilidad de seguir manteniendo esos lazos especiales entre las comunidades y sus respectivos "países hermanos". Este aspecto es visto con buenos ojos por ambas partes pues no les obliga a romper unos lazos que en ocasiones son vitales desde el punto de vista emocional y económico<sup>26</sup>.

Sin embargo, el enfrentamiento étnico no es el único que explica la perpetuación del conflicto hasta la actualidad. La proclamación de la RTNC, la separación física de ambas comunidades o la militarización de ambas zonas han sido acicates que han coadyuvado al mutuo sentimiento de prejuicio y desconfianza. En el caso de los greco-chipriotas el recelo hacia sus vecinos del norte se da especialmente hacia aquellos que han inmigrado procedentes de Turquía<sup>27</sup>. La militarización de los territorios del norte por parte de tropas turcas genera desconfianza entre la comunidad del sur que se ve amenazada. La percepción del norte de Chipre es, para ellos, como la de una provincia más de Turquía. Para los turco-chipriotas, la negativa de la parte griega a reconocer a la RTNC reafirma su percepción de que los greco-chipriotas desearían gobernar el conjunto de la isla en tanto que comunidad mayoritaria. No obstante, con la entrada a la UE se espera que se genere una identidad europea común que se sobreponga a las adscripciones étnicas de cada comunidad y que evite, así, la percepción de amenaza que comparten ambos pueblos (Ogulzu, 2002a). En esta línea, la desmilitarización progresiva que incluye el plan presentado por Annan se suma a las medidas de confianza recíproca que tienen por objetivo acabar con tales percepciones.

Respecto al modelo bizonal propuesto por el plan de Naciones Unidas, éste institucionaliza la separación de ambas comunidades. Ello es contrario a la voluntad de los greco-chipriotas, que consideran que la partición de la isla fue ilegal. No obstante, el Plan prevé a su vez, unos reajustes territoriales que la parte griega ha reclamado desde la ocupación turca. Para los greco-chipriotas, que conforman el 82% de la población de la isla y controlan el 63% del territorio, el tema de la tierra es central. La recuperación de hasta un 9 por ciento de los territorios ocupados por los turco-chipriotas, les permitiría restablecer sus propiedades y acabar con la destrucción masiva del legado cultural-religioso que los turco-chipriotas están llevando a cabo<sup>28</sup>. No cabe duda que para los turco-chipriotas, éste es el punto del plan que goza de menos aceptación, siendo el 60% de los encuestados contrarios a una disminución su territorio<sup>29</sup>. No obstante, el plan insiste en el reconocimiento de los derechos culturales de ambas comunidades y, por otra parte, el derecho de cada comunidad a educarse en su lengua y cultura, factores que podrían mitigar la conflictividad de la bizonalidad.

Para que este modelo sea una garantía de estabilidad se necesita de la reducción de prejuicios mutuos azuzados en comentarios hostiles en la prensa, libros de texto, películas, competiciones deportivas, etc., para acabar con la construcción de identidades contrapuestas. Se necesita compartir una identidad y unos objetivos que hermanen. Tal y como subrayan algunos autores<sup>30</sup>, en el seno de la UE se reconocen y respetan las diferencias entre comunidades y países lo cual no tiene por qué ser distinto para el caso de Chipre. De este modo, tanto greco-chipriotas como turco-chipriotas verían garantizado su derecho a coexistir sin ver anulados sus rasgos identitarios bajo la égida del plan de Naciones Unidas en el marco de la UE. El hecho que Denktash y Clerides acordaran el 3 de febrero dar su visto bueno al concurso internacional para el diseño de la nueva bandera y del nuevo himno para la isla reunificada es una señal alentadora en la dirección del entendimiento<sup>31</sup>.

La propuesta de una federación débil por parte de Naciones Unidas, que establece la existencia de dos estados miembros iguales y soberanos, es percibida de distinta manera por ambas comunidades. Mientras que el apoyo es mayoritario entre los turco-chipriotas, los greco-chipriotas manifiestan grandes reservas<sup>32</sup>. Dado que todos los partidos de la coalición gobernante, (Partido democrático (DIKO), Partido progresista de los trabajadores (AKEL) y Partido socialdemócrata (KISOS)) han defendido tradicionalmente una postura de conciliación y una salida negociada entre las partes con el beneplácito de Naciones Unidas, suponemos que las reticencias de greco-chipriotas vienen más por una disconformidad acerca del modelo concreto de solución propuesto por Naciones Unidas. Por la parte turco-chipriota, la voluntad de aceptar el plan, unido al interés de una eventual entrada en la UE, contrasta con la postura adoptada por sus líderes. La opinión pública turco-chipriota cree mayoritariamente que su comunidad saldría beneficiada de la entrada a la UE<sup>33</sup>. Muestra de ello, son las manifestaciones que se vieron en la RTNC el pasado diciembre, las mas grandes de su historia contra sus dirigentes y pidiendo la reunificación de la isla. Esta voluntad europeísta contrasta con lo defendido por la élite turco-chipriota y un pequeño sector de la población turco-chipriota<sup>34</sup>, que a principios de 2003 también protagonizó manifestaciones de apoyo a Denktash y de rechazo al plan de Annan y a la UE<sup>35</sup>.

Este rechazo por parte de algunos turco-chipriotas a un Plan de reunificación bajo la UE, y argumentos como los esgrimidos por Denktash de que "la UE sólo desea la adhesión de Chipre y construir con ello una fortaleza cristiana alrededor de Turquía"<sup>36</sup>, nos sugieren la importancia que pueden jugar los valores e ideologías en la aceptación del Plan. Por otra parte, la percepción de Denktash sobre la UE está influenciada por las numerosas reticencias y el debate en el seno de la Unión en relación con una futura inclusión de Turquía en la familia comunitaria. La discusión que ha tomado revuelo en ciertos sectores de la sociedad europea acerca de la conveniencia de integrar un país de base cultural islámica turca podría dar la razón a Denktash en el sentido de que la UE ha actuado en función de una "lógica de adecuación". De esta manera, la decisión tomada en el Consejo Europeo de Helsinki de desvincular la adhesión de Chipre a una solución previa al conflicto podría estar basada en el criterio de los valores comunes. Esto es, podría haber influido el hecho de que los estados miembros tomaran en consideración los problemas particulares de uno de sus socios europeos, o considerar que los greco-chipriotas son "de los nuestros", mientras que los turcos no (Sjursen and Smith 2002).

Detengámonos por último, en la evolución reciente de la posición de Atenas y Ankara ante el conflicto de Chipre y la solución propuesta por Naciones Unidas. El nuevo gobierno turco elegido en noviembre de 2002 destacó por su decidido impulso a las reformas constitucionales en la dirección marcada por la UE, y por una posición sobre Chipre mucho más moderada que los gobiernos anteriores. No obstante, este cambio en relación con Chipre ha sido vacilante y poco matizado. En algunos casos, Erdogan llegó a afirmar que "si Denktash y Clerides no han llegado a un acuerdo es porque no han querido. Nosotros no deseamos el mantenimiento del status quo, sino un acuerdo de paz el 28 de febrero sobre la base del plan Annan"<sup>37</sup>. El nuevo gobierno incluso abandonó en algún momento su tradicional amenaza respecto a que en caso de adhesión del sur de la isla, Turquía se anexaría definitivamente el Norte<sup>38</sup>. Esto ha causado una evidente tensión entre Denktash y Erdogan, acusando el primero a Ankara de estar abandonando los principios de esta causa nacional; críticas que el segundo se ha esforzado en negar. La actitud vacilante de Turquía puede explicarse por las discrepancias que existen entre los gobernantes turcos en torno a Chipre. Como ejemplo, mientras que el ministro de asuntos exteriores turco llamaba a Denktash a considerar seriamente la posibilidad de un acuerdo con los greco-chipriotas, el Presidente Ahmet Necdet Sezer otorgaba su pleno apoyo a las demandas y reticencias turco-chipriotas ante el Plan Annan<sup>39</sup>.

El cambio de actitud del nuevo gobierno turco puede interpretarse desde el constructivismo en el sentido que se está produciendo una transformación voluntarista de la identidad. Esto es, en el momento actual coinciden diversos factores que pueden motivar al nuevo gobierno turco a adoptar un cambio de actitud en la escena internacional. El primero de estos factores es que Turquía se encuentra, en cierto modo, en un momento de crisis de identidad debido a su papel incierto en el mundo y a su frustración por las dificultades que encuentra a la hora de participar en grupos de estados. En este sentido, como afirma Melakopides (2001), la crisis de identidad de Turquía vendría por el hecho que sus "ingredientes como estado son confusos: es un país a la vez musulmán y secular, está en proceso de industrialización pero al mismo tiempo también en vías de desarrollo, se considera un país democrático aunque también está marcado por serias violaciones de los derechos humanos y libertades, y por un rol político decisivo asumido por las fuerzas armadas". El segundo factor que puede contribuir al cambio de identidad por parte de Turquía es su voluntad de integración en la UE. El nuevo gobierno turco busca ser percibido en nuevos términos por parte de los países europeos, con el objetivo de atenuar la poco calurosa recepción que los dirigentes y sobre todo las opiniones públicas europeas, han dado al nuevo gobierno de corte islamista, etiqueta que levanta los más variados recelos entre los occidentales. El proverbial rechazo de Denktash a negociar —si antes no se reconocía internacionalmente la soberanía de su República del Norte— puede cambiar si Turquía sigue en la línea, anunciada por Erdogan, de apostar por la reunificación de Chipre.

## Conclusiones

El día 28 de febrero será la fecha límite establecida por el Consejo Europeo de Copenhague para que los líderes chipriotas lleguen a un acuerdo. El desenlace de las negociaciones puede ser, bien la histórica reunificación chipriota bajo el paraguas europeo, bien la división de la isla por un tiempo indefinido, cuando no definitivo. El análisis realizado desde los tres diferentes prismas, al poner cada uno el énfasis en unos determinados aspectos de la teoría internacional, nos ofrece escenarios muy distintos de lo que puede acontecer en Chipre.

El análisis neorrealista pone de relieve la preocupación de los actores por la seguridad y el mantenimiento del equilibrio de poder en un contexto conflictivo. Ciertamente, para los viejos gobernantes chipriotas y algunos sectores del gobierno turco, estos elementos son centrales en el diseño de sus respectivas políticas exteriores. La incertidumbre respecto de las intenciones reales de los otros, junto con el considerable nivel de militarización en la zona, resultan clave para la perpetuación de la desconfianza y el empeño en mantener el equilibrio de poder. Por añadidura, la pérdida relativa por parte de los greco-chipriotas ante el Plan de Naciones Unidas será el elemento definitivo que inhibirá la posibilidad de cooperación. Las buenas perspectivas electorales del líder greco-chipriota Papadopoulos, caracterizado por una mayor intransigencia en el tema de Chipre que el actual Clerides, así lo confirmarían.

El neoliberalismo institucional vislumbra un horizonte muy distinto al descartar la tesis del “no-efecto” de las instituciones que el neorrealismo defiende. Aun reconociendo que la cooperación no es sencilla habida cuenta de la hostilidad del contexto, se concluye que el neorrealismo yerra en calificar de totalmente anárquicas las relaciones entre los actores internacionales. En el caso chipriota, las instituciones constituyen importantes elementos de orden que pueden alterar decisivamente el carácter de las amenazas que ambas comunidades buscan contrarrestar. Concretamente, una solución en el marco de la UE puede ayudar a disipar las incertidumbres sobre el funcionamiento de la futura entidad chipriota. Además los líderes chipriotas deberán tener en cuenta que la perspectiva de la adhesión de la isla reunificada comportará, a medio y largo plazo, ganancias incuestionables en términos absolutos. Por otro lado, la voluntad del nuevo gobierno turco de iniciar las negociaciones de adhesión con la UE le ha llevado ya a dar claras señales de moderación en su posición respecto de Chipre, desapareciendo así uno de los principales escollos para el acuerdo entre chipriotas.

Finalmente, el análisis constructivista pone de relieve los aspectos del Plan Annan que pueden contribuir a poner fin a décadas de desconfianza y recelo entre las dos comunidades a través de medidas de confianza recíproca y conocimiento mutuo. Éstas son valiosas y alentadoras explicaciones del escenario que puede tomar forma después de un acuerdo para la reunificación de la isla, pero ello no nos permite establecer hipótesis sobre las causas que pueden inducir a las partes chipriotas a iniciar la cooperación. No obstante, del análisis constructivista del proceso de construcción de las identidades de los actores implicados se advierten dos tendencias: la primera, una tendencia de las identidades de las élites chipriotas a mantenerse estables, esto es, intransigentes; la segunda, la progresiva transformación de la identidad e intereses de Turquía en un sentido más cooperativo.

El fracaso de las negociaciones entre Denktash y el nuevo Presidente de la República de Chipre, Papadopoulos, han puesto de manifiesto la decisiva importancia de la desconfianza, la preocupación por la seguridad y las ganancias relativas a la hora de evaluar el Plan de paz propuesto por Naciones Unidas. La UE y su proceso de ampliación no han resultado ser, en el caso chipriota, instrumentos efectivos para la resolución de conflictos. Se ha cerrado así la ventana de oportunidad para el acuerdo entre las comunidades chipriotas, con todo lo que ello significa: la importación de un conflicto en el seno de la Unión –y en caso de una futura reunificación, la gestión de un proceso de construcción y consolidación del Estado– y las repercusiones negativas del contencioso chipriota en el proceso de adhesión de Turquía a la UE.

<sup>1</sup> Los primeros acuerdos que tuvieron lugar después de la invasión turca fueron en 1977 y 1979. Con estos, el Presidente trucochipriota, Denktash, con el grecochipriota Makarios y después, con Clerides, adoptaron ya por primera vez una solución bizonal y bicomunal. Después de la declaración unilateral de independencia de la República Turca del Norte de Chipre en 1983, Naciones Unidas preparó el llamado "Draft Agreement on Cyprus", presentado en enero de 1985 y rechazado por los greco-chipriotas. En 1992, el Secretario General de Naciones Unidas, Butros Gali, presentó el "paquete de ideas" que aun aprobado por el líder greco-chipriota Vasiliou, fue rechazado por Clerides.

<sup>2</sup> El plan de Naciones Unidas presentado en noviembre de 2002 ha sufrido modificaciones a lo largo de estos meses, y el que vamos a considerar es la versión revisada publicada en el sitio web del gobierno chipriota <<http://www.pio.gov.cy/>>.

<sup>3</sup> Véase Kenneth Walz (1979) *Theory of International Politics*. Nueva York: Random House.

<sup>4</sup> Véase John Mearsheimer (1995) "The False Promise of International Institutions" *International Security*, No 15, pp. 5-56.

<sup>5</sup> Véase Alexander Wendt (1992) "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics". *International Organization*, No 46, pp. 335-370.

<sup>6</sup> La retirada de tropas incluye la disolución de todas las unidades de reserva y la prohibición de todas las armas sin licencia.

<sup>7</sup> El dilema de seguridad constituye una variante del dilema del prisionero, con especial aplicación a las relaciones internacionales. Glenn Snyder explica cuál es la lógica de manera muy clara: Dada la incertidumbre en torno a las intenciones de los otros, las medidas de seguridad que un actor emprende son percibidas por otros como amenazantes; éstos emprenderán también medidas para protegerse a sí mismos, de manera que el actor inicial considerará que estos pasos confirman sus sospechas iniciales. De esta manera, continuará la espiral de miedos ilusorios y defensas "innecesarias" (Donnelly, 2000:22).

<sup>8</sup> Los planes de defensa se remontan a los primeros días de independencia. Por parte griega, el llamado Akritas Plan prevé la posibilidad de conquistar en 24 horas la totalidad de la isla (Lindley, 1997).

<sup>9</sup> Traducción libre del fragmento citado en el artículo "Buluc: there is no chage in Cyprus Policy", *turkishpress. Daily news*, 15 de enero de 2002.

<sup>10</sup> Los ejemplos de la falta de voluntad por parte de la UE son numerosos: En 1974, ante la invasión turca del norte de la isla, la UE sólo "se escondió" detrás de la resolución de NNUU y no utilizó ni las sanciones ni la suspensión del Acuerdo de Asociación con Turquía. En 1983, cuando se proclamó la TRNC, la UE no la reconoció, pero algunos estados miembros si permitieron que se firmaran acuerdos con esta entidad. En 1997, aunque en el Consejo de Luxemburgo los líderes europeos optaron por no conceder la candidatura a Turquía, entre otros motivos, por el tema de Chipre, ante la hostilidad levantada en Turquía, se optó por concedérsela dos años más tarde, en Helsinki. En 1998, cuando Chipre decidió el despliegue de misiles rusos S-300, la UE se opuso a ello, pero no aprovechó para reclamar la desmilitarización del norte como contrapartida. En 1999, cuando Denktash propuso una confederación como solución a la división, una federación bicomunal y bizonal, la UE no se pronunció inmediatamente en su contra.

<sup>11</sup> Otro estado miembro que ha evitado comprometer sus relaciones con Turquía es Holanda, con importantes intereses en este país; por otra parte, Holanda tradicionalmente se ha mostrado reacia a la adhesión de Chipre, por el inconveniente de importar su conflicto. También Gran Bretaña ha jugado un papel ambiguo, aun siendo la exmetrópoli y potencia garante, y formar parte del consejo de seguridad. Por último, Italia junto con Alemania también han vacilado en su apoyo al sur, de manera que por ejemplo, legitimaron durante un tiempo la solución de una confederación propuesta por Denktash (Stavridis, 2001).

<sup>12</sup> Traducción libre del fragmento citado en el artículo "Friend and Ally", *Turkishpress Daily News*, 29 de enero de 2003.

<sup>13</sup> O. Waever ha profundizado en la dualidad entre seguridad estatal, cuyo último criterio es la soberanía, y la seguridad societal, cuyo último criterio es la identidad. En ambos casos, la supervivencia está en juego. La seguridad estatal se entiende aquí en el sentido de seguridad militar, que hace referencia tanto a los aspectos objetivos, así las capacidades militares de los estados, como a los aspectos subjetivos o percepción que los estados tienen unos de otros (percepción de amenaza). La seguridad societal se refiere a la capacidad de las sociedades para hacer frente a las amenazas y vulnerabilidades que afectan a su cultura y a su identidad como comunidad (Barbé, 1995:281).

<sup>14</sup> Traducción libre del fragmento citado en el artículo "Erdogan: Cyprus is a National Cause", *Turkishpress Daily News*, 29 de enero de 2003.

<sup>15</sup> *Le Monde*, 10 de diciembre de 2002.

<sup>16</sup> Gran Bretaña, como potencia excolonial, ha sido el estado más activo en la mediación del conflicto chipriota, pero su objetivo evidente es el mantenimiento de sus bases militares en la isla. Estados Unidos, por su parte, durante la Guerra Fria se preocupó sólo por mantener la estabilidad en el flanco mediterráneo de la OTAN y evitar el riesgo de que Chipre se convirtiera en una "Cuba Mediterránea". La URSS/Rusia, durante el bipolarismo, utilizó Chipre para dificultar las relaciones entre los aliados de la OTAN. Es interesante que la primera vez que Rusia utilizó su veto en la posguerra fría, fue en el caso de Chipre.

<sup>17</sup> Chipre es miembro de las siguientes organizaciones internacionales: Australia Group, C, CCC, CE, EBRD, ECE, EU (candidato), FAO, G-77, IAEA, IBRD, ICAO, ICC, ICFTU, IDA, IFAD, IFC, IFRCS (asociado), IHO, ILO, IMF, IMO, Interpol, IOC, IOM, ISO, ITU, NAM, NSG, OAS (observer), OPCW, OSCE, PCA, UN, UNCTAD, UNESCO, UNIDO, UPU, WCL, WFTU, WHO, WIPO, WMO, WTO, WTrO.

- <sup>18</sup> Sitio web de Naciones Unidas: <<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unficyp/index.html>>
- <sup>19</sup> Tal como expone Melakopides (2002), los gobiernos griego y turco firmaron protocolos de cooperación en materias de turismo y comercio, lucha contra el terrorismo, protección del medio ambiente, asistencia mutua ante desastres naturales; también firmaron un acuerdo para el transporte de gas desde Irán vía Turquía y Grecia o el acuerdo para celebrar el campeonato de fútbol Europeo en 2008 en ambos países.
- <sup>20</sup> Conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Copenhague, 12 y 13 diciembre de 2002.
- <sup>21</sup> Fragmento del artículo "Turkey must not miss the Cyprus Chance", *Turkish Daily News*, 13 noviembre de 2002.
- <sup>22</sup> Término utilizado por Attinà (2001).
- <sup>23</sup> Anexión de Chipre a Grecia que, para los turco-chipriotas, se intentó llevar a cabo entre 1963 y 1974 a través de una estrategia de eliminación masiva de turco-chipriotas planificada desde Atenas.
- <sup>24</sup> El "taksismo" defiende la partición de la isla. La creación de la TRNC es un exponente de tal política.
- <sup>25</sup> Se estima que en la parte norte viven 80.000 turco-chipriotas, 100.000 pobladores turcos y 40.000 soldados turcos. Por otra parte, unos 40.000 turco-chipriotas han emigrado. (Theophanous, 2001)
- <sup>26</sup> El apoyo económico de Turquía a la TRNC ha sido vital para su supervivencia.
- <sup>27</sup> Se calcula que un tercio de la población turco-chipriota se ha visto empujada a la emigración desde 1974 debido a las difíciles condiciones económicas que tiene la TRNC –no olvidemos las restricciones comerciales que sufre por parte de la comunidad internacional que dan como resultado la dependencia de su economía de la economía turca así como heredar de ella sus problemas. El "éxodo" de turco-chipriotas se ha compensado demográficamente con la llegada de inmigrantes turcos, especialmente campesinos, al norte de la isla.
- <sup>28</sup> Según el gobierno chipriota, "Destruction of Cultural Heritage" en <<http://www.pio.gov.cy>>.
- <sup>29</sup> Datos obtenidos en el artículo "Polls shows Greek Cypriots wary, but Turks support UN proposals" en <<http://www.ekathimerini.com>>, 2 de diciembre de 2002).
- <sup>30</sup> HUGG, Patrick R. "Cyprus advances towards Europe: Realism and Rationalism" en <<http://www.kibris.gen.tr/english/articles/articles04.html>>
- <sup>31</sup> El país "Chipre, nueva bandera por concurso", 3 de febrero de 2003.
- <sup>32</sup> Según los datos del artículo del 2 de diciembre de 2002 anteriormente citado, el 59% de los greco-chipriotas rechazan el plan de NNUU mientras que el 28% lo aprueban. En el lado turco-chipriota el 52% lo apoya frente al 40% que está en contra.
- <sup>33</sup> *Candidate Countries Eurobarometer 2002*.
- <sup>34</sup> Entre los sectores que apoyan la posición de Denktash, están sus anteriores compañeros de armas, las juventudes ULKUCU, y los jóvenes que han ido a Chipre a educarse y son simpatizantes del Partido del Movimiento Nacionalista, así como también aquellos que perciben un salario por parte del estado. "Denktash – Erdogan fight on Cyprus" *Turkish Daily News*, 28 de enero de 2001.
- <sup>35</sup> Algunas de las consignas de esas manifestaciones lo dejaban bien claro: "No creemos en otros garantes más que en Turquía", "No seremos otra Creta en el siglo XXI", "Sí a la pertenencia a la UE con honorable y permanente solución", "No al plan de Kofi Annan", etc. (En "Denktas Meets With Clerides", 15 de enero de 2003, <<http://www.turkishpress.com>>).
- <sup>36</sup> Reuters "Faute d'accord, Chipre intégrera l'UE divisée", 13 de diciembre de 2003 <<http://fr.news.yahoo.com>>
- <sup>37</sup> "Denktash draws last card: May quit" *Turkish Daily News*, 27 de enero de 2003.
- <sup>38</sup> "Turquía renuncia a la anexión del norte de la isla de Chipre", *El País*, jueves 9 de enero de 2003.
- <sup>39</sup> "Ankara's confusion on Cyprus" *Turkish Daily News*, 28 de enero de 2003.

## Bibliografía

- AXELROD, R; KEOHANE, R (1985) "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions", en: *World Politics*, No 38, pp 226 – 256.
- BALDWIN, D (1993) *Neorealism and Neoliberalism, The Contemporary Debate*. Nueva York: Columbia University Press.
- BARBÉ, E (1995) *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.
- BARKEY, H.J; GORDON, Philip, (2001) "Cyprus: The Predicable Crisis", *The National Interest*, No. 66, pp. 68-93.
- BREY, H (1994) "A Solution to the Cyprus Question: Options and Obstacles", en: *The RFE/RL Research Report*, 28 de julio de 1994, pp:14-17.
- BREY, H (1994) "The Dynamics of Ethnic Separation in Cyprus", en: *The RFE/RL Research Report*, 28 de julio de 1994, pp:35-40.
- CEM, II (2002) "A Common Vision of Cyprus", *Intenational Herald Tribune*, Ankara, 16 de marzo de 2002.

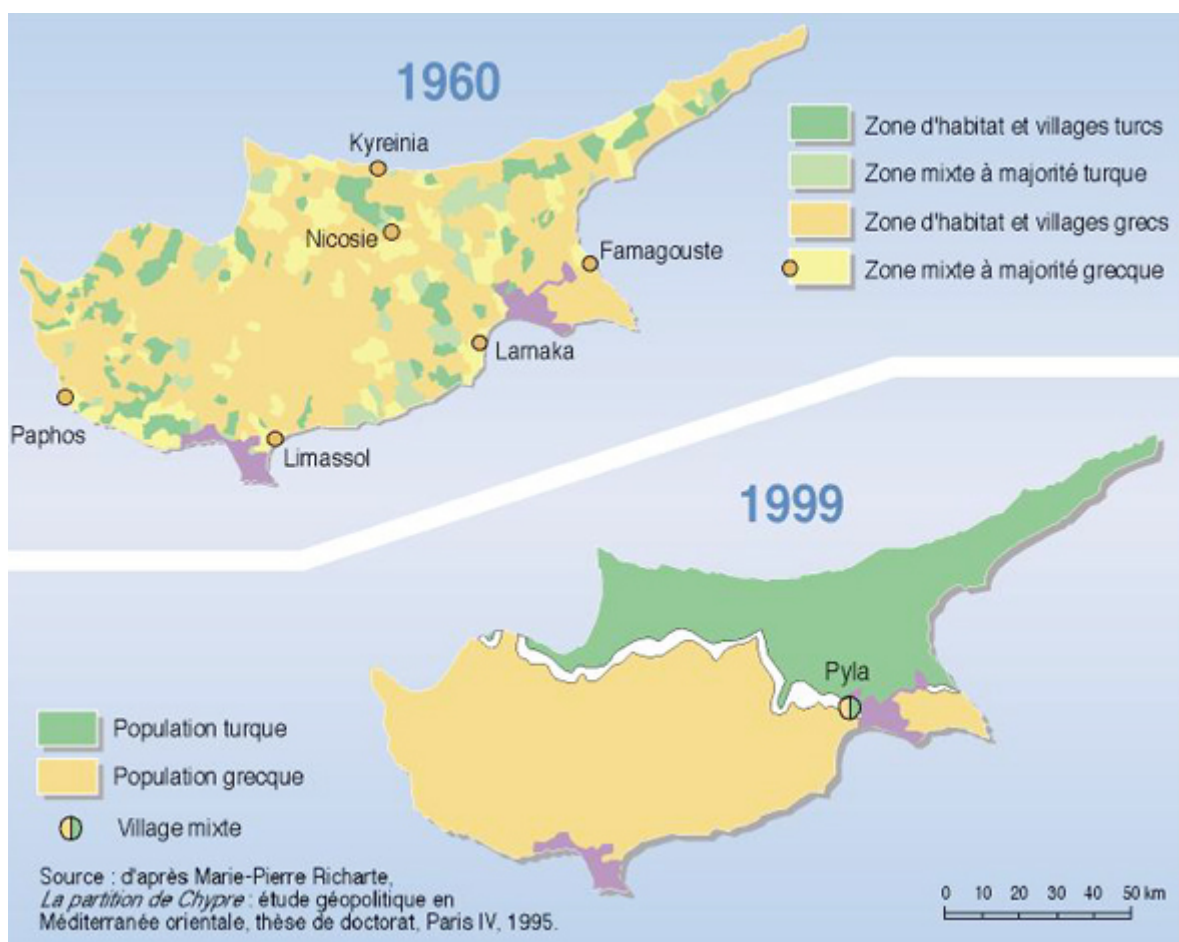
- CHRISTOPHOROU, Christophoros (2001) "Consolidation and Continuity Through Change: Parliamentary Elections in Cyprus, May 2001", *South European Society & Politics*, Vol. 6, No. 2, pp.97-118.
- COULOUMBIS, T y LYBEROPOULOS, C, "The Troubled Triangle: Cyprus Greece Turkey", *ELIAMEP Working Paper* OP98/06 <[http://www.eliamep.gr/\\_admin/upload\\_publication/201\\_1en\\_occ.PDF](http://www.eliamep.gr/_admin/upload_publication/201_1en_occ.PDF)>
- DONNELLY (2000) *Realism and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ERTUG, O (2001) "The United Nations' Approach to the Cyprus Issue and UNFICYP" *Kibris Working Paper* <<http://www.kibris.gen.tr/english/articles/articles05html>>
- European Comission (2002) *Candidate Countries Eurobarometer 2002*. First Results, <[http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/cceb\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/cceb_en.htm)>
- FISHER, R (2001) "Cyprus: The Failure of Mediation and the Escalation of an Identity-Based Conflict to an Adversarial Impasse" *Journal of Peace Research*, vol.38 No. 3, pp.307-326.
- GILPIN, R (1981) *War and Change in International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GUAYANÉS, W "Reconciliations in Cyprus: the Window Opportunity", Mediterranean Programme Report, European University Institute.
- HILL, Christopher (2000) "The Geo-political Implications of Enlargement", *European University Institute Working Paper*. No. 2000/30. Italy: European University Institute Badia Fiesolana.
- HUGG, P. R (2001) "Cyprus advances towards Europe: Realism and Rationalism" *Kibris Working Paper* <<http://www.kibris.gen.tr/english/articles/articles04html>>
- KEOHANE, R; NYE, J (1977) *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Liile, Brown.
- KARRAS, Kostas ( 2002) "Cyprus de year of the decision" *ELIAMEP Occasional Paper* No. PO02.05 <<http://www.eliamep.gr>>
- KYRIACOU, A. P (2000) "A Just and Lasting Solution to the Cyprus Problem: In Search of Institutional Viability", *Mediterranean Politics*, Vol. 5, No. 3, pp. (54-75)
- MANONELLES i TARRAGO, Manuel (1998), *El conflicte xipriota dins el context greco-turc: dossier d'Afrodita a Àtila*, Barcelona, pp: 1-46.
- MEARSHEIMER, J. (1995) "The False Promise of International Institutions" *International Security*, No 15, pp. 5-56.
- MELAKOPIDES, Costas (2002) "Turkish Political Culture and the Future of the Greco-Turkish Approachment" *ELIAMEP Ocasional Paper* OP/02/06 <[http://www.eliamep.gr/\\_admin/upload\\_publication/324\\_1en\\_occ.PDF](http://www.eliamep.gr/_admin/upload_publication/324_1en_occ.PDF)>
- Ministerio de Asuntos Exteriores, *Chipre: siete preguntas y siete respuestas*, Ankara, 2000.
- OGUZLU, Tarik (2002a) "Perennial Conflict or Ever lasting Peace: The European Union's Involvement in Cyprus", *Kibris Working Paper* <http://www.kibris.gen.tr/english/articles/articles02html>.
- OGUZLU, T (2002b) "The EU as an Actor in the Solution of the Cyprus Dispute: The Questions of 'How'?" *Journal of Ethnopolitics and Minorities in Europe*. 2/2002 <[http://www.ecmi.de/jemie/download/Focus2-2002\\_Oguzlu.pdf](http://www.ecmi.de/jemie/download/Focus2-2002_Oguzlu.pdf)>
- OLGUN, E (1999) "Cyprus and the Realistic Approach" *Kibris Working Paper* <<http://www.kibris.gen.tr/english/articles/articles016html>>
- POULTON, Hugh, "Ethnic Turks and Muslims in the Balkans and Cyprus: Turkey as a 'kin-state' in the Eastern Mediterranean", *Mediterranean Politics*, Vol. 2, pp:105-117.
- RHEIN, E (2002) "Turkey, Cyprus and EU Enlargement", *European Policy Centre*, 24 de Novembre de 2002.
- SJURSEN, Helen; SMITH, Karen (2002) "Justifying EU Foreign Policy: The Logics Underpinning EU Enlargement", *LSE Working Paper*, <<http://www.lse.ac.uk/Depts/intrel/EuroFPUnit.html#workingpapers>>
- STAVRIDIS, S (2001) "Failing to act as a Civilian Power: The European Union's Policy towards Cyprus and Turkey (1974-2000)", *Studia Diplomática*, LIV, No. 3, 75-102.
- STAVRIDIS, S (2002) The Cyprus Problem and Cyprus Accession to the European Union: the Role of the Cypriot House of Representatives (Vouli), *ELIAMEP Occasional Paper* No. PO02.05 <<http://www.eliamep.gr>>
- THEOPHANOUS, A (2001) "Cyprus, Greece, Turkey and the European Union" en: Attinà, F; Stavridis, S (eds.) *The Barcelona Process and the Euro-Mediterranean Issues from Stuttgart to Marseilles*, Guiffre Editore, Naples, 227-243.



- 
- TOCCI, N. (2002a) "Cyprus and Turkey: Europe' s historic opportunity. Part I Cyprus-Part II Turkey" Centre for European Policy Studies <<http://www.ceps.be/Commentary/Dec02/Tocci2.php>>.
- TOCCI, N (2002b) "The 'Cyprus Question': Reshaping Community Identities and Elite Interests within a Wider European Framework", <<http://www.ceps.be/Research/Wider%20Europe/MedMiddleE.php>>
- WALLACE, W (2002), "Reconciliation in Cyprus: the Window of Opportunity" *LSE Working Paper* <[http://www.lse.ac.uk/Depts/intrel/pdfs/EFPU%20Working%20 Paper% 20Cyprus.pdf](http://www.lse.ac.uk/Depts/intrel/pdfs/EFPU%20Working%20Paper%20Cyprus.pdf)>
- WALTZ, K (1979) *Theory of International Politics*. Nueva York: Random House.
- WENDT, A (1992) "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics". *International Organization*, No 46, pp. 335-370.
- ZIELONKA, J. (2000) "Enlargement and the Finality of European Integration", *Jean Monnet Working Paper* N°.7/00, <<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/00f0801>>

## ANEXO 1 : La división de Chipre

En 1960, las comunidades chipriotas griega y turca formaban un mosaico. En la actualidad, después de más de 25 años de ocupación turca del norte de la isla y de la transferencia forzosa de la población, una línea de demarcación separa radicalmente las comunidades turca al Norte y griega en el sur.



Fuente: Sitio web de *Le Monde Diplomatique* <<http://www.monde-diplomatique.fr/cartes/chypre200204>>

## ANEXO 2 : El potencial militar

	Total Activos Fuerzas Armadas	1995 Gasto en Defensa	1995 PIB	1995 Población
<b>CHIPRE</b>	<b>Sur:</b> 10.000 + 2.300 (soldados griegos y Griegos y oficiales). <b>Norte:</b> 30.000 (tropas turcas) y 4.000 (fuerzas de seguridad turcochipriotas).	354 millones (4.5% PIB)	\$7.9 billones	748.000 (18% turcochipriotas)
<b>GRECIA</b>	168.300	\$5.1000 millones (5.2 PIB)	\$99.000 millones	10.5 millones
<b>TURQUÍA</b>	639.000	\$6.000 millones (3.6% PIB)	\$167.000 millones	62.3 millones (20% Kurdos)

**Fuente:** Lindley (1997)

La población en Chipre es controvertida, especialmente en el Norte de la Isla. Los grecochipriotas afirman que como mínimo 100.000 pobladores turcos han ocupado la parte norte desde 1974 (cuando la población turcochipriota era de 116.000 de un total de 641.000 chipriotas). Las autoridades turcochipriotas establecen que sólo hay unos 15.000 pobladores turcos en el Norte. En el primer censo desde 1974, la población de la parte norte es de 198.215. Los grcochipriotas son alrededor de 600.000.